

# 지역경제 활성화를 위한 지방재정 집행 현황 점검

## - 건설산업 부문 -

이다원 대한건설정책연구원 경제금융연구실 부연구위원  
(dwlee@ricon.re.kr)

- I. 서론
- II. 지방재정의 개관 및 건설산업의 중요성
- III. 지방재정 집행 현황 분석
- IV. 시사점 및 정책제안

# 1

### ■ 국문요약 ■

인구 감소와 인구의 수도권 집중화에 따라 지역 간 경제 불균형이 심화되는 추세이다. 본고는 지역 경제 활성화를 위한 방안으로 지방재정의 효율성에 대해 점검하였다. 이를 위해 각 지역의 “국토 및 지역개발”과 관련된 예산 현황 및 집행 효율성을 분석한 결과 평균 71.5%로 타 예산 항목 대비 낮은 집행률을 보였다. 해당 원인으로서는 사업계획의 편향, 절차적 비효율, 관리 역량의 한계 등을 꼽을 수 있다. 이에 따라 지역경제 활성화를 위해 다음과 같이 제안하고자 한다. 먼저 집행 효율화를 위해 지자체의 예산집행 기준에 대한 개선과 관리체계 강화가 이루어져야 한다. 나아가 지자체 예산 배정과 관련된 실행전략이 확립될 필요가 있으며, 정부의 특별지원을 바탕으로 도시재생을 위한 지역경제 활성화 프로젝트가 추진되어야 할 것이다.

**주제어** : 지역경제, 지역개발, 지방재정, 예산집행, 국토 및 지역개발, 건설업

## I. 서론

UN 경제사회처(UN Department of Economic and Social Affairs, DESA)는 ‘2024년 세계인구 전망 보고서’를 통해 인구 감소는 비가역적 모델로 더욱 가속화될 것이라고 보고하였다. 우리나라 역시 통계청의 조사결

## II. 지방재정의 개관 및 건설산업의 중요성

과 지난 5년간 출생아 수보다 사망자 수가 많은 인구의 자연감소 현상이 이어졌고, 향후 30년의 인구성장률은 꾸준한 감소세가 이어져 고령화 사회가 지속될 것으로 예상된다. 이러한 인구 감소는 인구의 수도권 집중화와 맞물려 지역 간 경제 불균형의 심화가 확대되는 추세이다. 즉, 수도권은 높은 소비력에 따른 우수한 재정 및 인프라는 물론 기업 효과 등 다양한 요인에서 경제적 측면의 우위인 반면 비수도권은 인구 및 고용 감소, 투자 한계 등으로 점차 경쟁력이 떨어지는 상황이다.

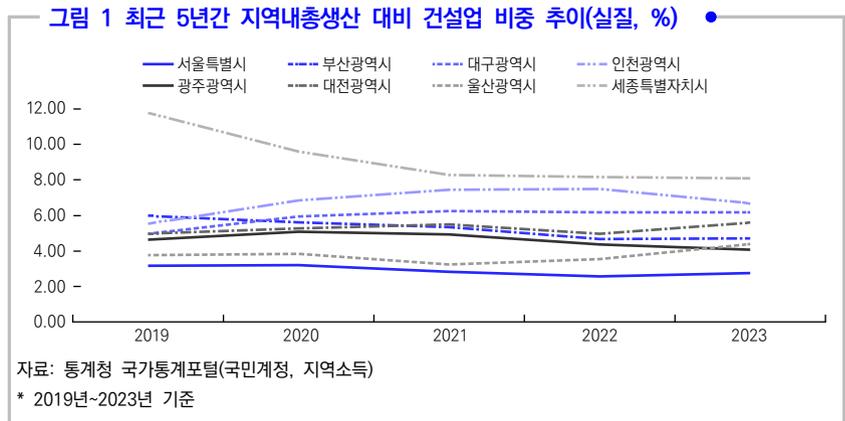
정부는 이러한 지방소멸 위기와 비수도권 지역에 대한 불균형 이슈에 대응하고자 공공기관의 지방이전이나 교통인프라 건설 등 다양한 지역균형발전 정책을 시행 중이다. 이러한 정부의 정책적 효과성에 대해서는 다양한 평가와 시각이 혼재하나 지역경제 활성화를 위해서는 보다 적극적인 지방자치단체의 역할과 각 지역별 재정의 활용이 중요하다는 점에서 공통된 인식이 존재한다. 즉, 지방재정이 지역경제 활성화의 핵심 요소로서 특히 건설 부문에 대한 최적의 예산 편성과 체계적인 활용이 정립된다면 지역균형 발전을 촉진할 수 있을 것이다. 따라서 본 고에서는 각 지자체별 지방재정의 예산 현황을 검토하고, 건설산업 부문에서의 예산집행에 대해 점검하는 한편 효율적인 지방재정 집행에 관한 정책적인 시사점을 도출하고자 한다.

우리나라는 「지방자치법」에 근거하여 지방자치의 효율성과 지방의 균형있는 발전을 위해 “특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도”를 비롯하여 “시, 군, 구”로 구분되는 지방자치단체가 존재한다. 지방자치단체의 주요 역할은 주민 생활을 안전하게 보호하면서 주민의 경제·사회활동 기회와 편익을 제공하고 나아가 복지수준을 향상시키는 것(「지방자치법」 제13조 제2항)으로 이를 위해 지방자치단체의 고유예산인 지방재정이 필요하다. 한편 우리나라의 재정은 크게 국가재정(중앙재정)과 지방재정으로 구분되며, 지방재정은 다시 일반지방재정과 지방교육재정으로 구분되어 엄격하게 분리·운영된다. 이러한 지방재정은 예산편성, 집행, 결산, 성과평가(재정분석), 재정환류 과정을 거쳐 일반적으로 약 3년이 소요된다.<sup>1)</sup>

이와 같은 지방재정은 지방 발전에 중요한 역할을 하는데 기존 연구에 따

1) 2023년 예산 예시 : 2022년 중기재정계획 및 심사 후 예산편성 심의·확정 → 2023년 예산집행 → 2024년 결산(지방재정365)

르면 지방재정에 있어서 건설산업은 지역경제 활성화와 일자리 창출, 인프라 구축 등 지역경제에 미치는 영향이 매우 크다(김세훈, 2023). 특히 건설산업은 그 규모와 역할에 있어서 경제성장상 상관관계가 있고, 지역건설산업은 생산 및 부가가치 유발 측면에서 지역경제에 차지하는 비중이 높아 전·후방 연계 산업과 더불어 고용 창출 효과를 높여 지역경제 활력 제고에 기여한다는 연구결과도 존재한다(전영준 외 2022). 이러한 지역건설산업의 산업적 위상을 생산측면에서 확인하고자 가장 최근 지표인 2023년 기준 각 지역별 지역내 총생산(Gross Regional Domestic Product, 이하 GRDP) 대비 건설업이 차지하는 비중<sup>2)</sup>을 살펴본 결과 2023년 기준 해당 비율이 각각 부산시 4.7%, 대구 6.19%, 인천 6.67%, 광주 4.05%, 대전 5.6%, 울산 4.4% 등으로 확인되었고, 건설업 비중의 최근 5년간 추이를 보여주는 아래 그림과 그래프와 같이 울산 및 인천 등 일부 지역을 제외한 대부분 지역의 건설업 비중이 전반적인 감소세임을 알 수 있다.

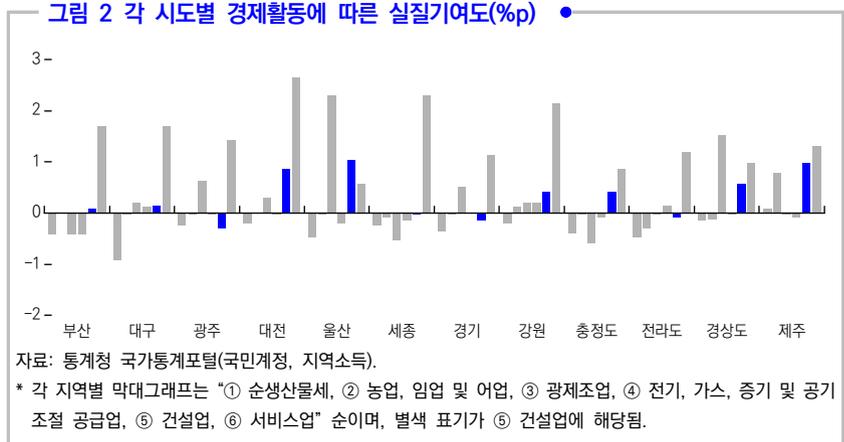


더불어 각 지역별 특정 산업이 지역 경제성장에 미치는 영향을 나타내는 지역경제성장률 대비 각 경제활동이 실제 지역내총생산에 얼마나 기여했는지 알 수 있는 실질 기여도<sup>3)</sup>를 살펴보면 광주, 전남, 세종 등 일부 지역을 제외한 경우 대부분 양수(+)값이 확인되어 건설업이 지역경제 성장에 긍정적인 역할로 작용한다는 사실을 알 수 있다. 참고로 해당 값이 양수(+)인 경우에는 실

2) 지역 경제에서 건설업이 차지하는 상대적인 중요도를 나타내는 지표로서 건설업이 지역경제 성장 및 발전에 기여하는 정도를 알 수 있으며, 해당 비율이 낮거나 감소한다는 의미는 건설업의 생산성이 지역경제 성장에 미치는 영향도가 떨어지거나 혹은 고용 및 인프라 측면에서 성장이 둔화될 가능성이 있다는 해석이 가능하다.  $GRDP=(지역별\ 건설업\ GRDP/지역별\ 전체\ GRDP) \times 100$

3) 실질기여도=해당 산업의 실질성장률 × 해당 산업의 실질비중/전체 GRDP 실질성장률,

질경제성장률에 긍정적인 영향을 의미하고, 음수(-) 또는 0인 경우에는 기여도가 부정적이거나 미미함을 의미한다.



### III. 지방재정 집행 현황 분석

각 지자체별 지방재정의 집행현황을 분석하기 이전에 각 재원별 예산내역은 아래 <표 1>에서 확인할 수 있다. 2024년 전국의 총 예산은 전년 대비 2.34% 증가한 433.9조원으로 분류에 따라 자체수입과 이전수입 그리고 지방채 및 보전수입 등으로 구성되었다.

**표 1** 2024년 각 재원별 세입예산(전국)

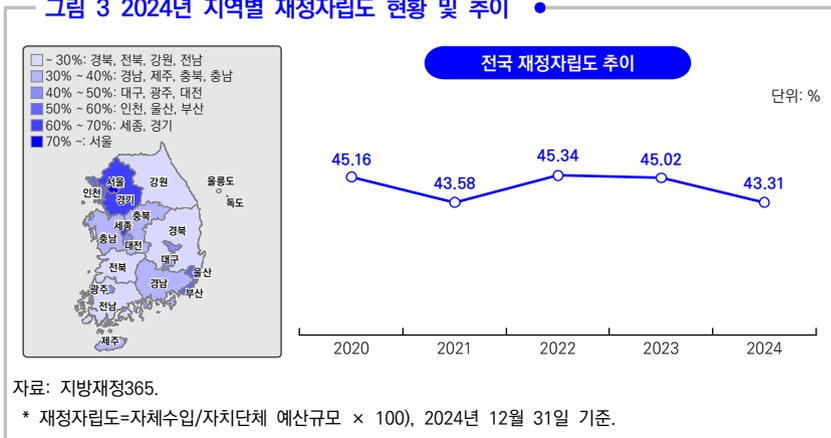
구분	예산(백만원)	비율(%)	전년 대비 증감율(%)
총괄	433,901,361	100.00	2.34
자체수입	142,197,594	32.77	-1.51
지방세수입	112,405,816	-	-4.09
세외수입	29,791,778	-	9.62
이전수입	246,563,479	56.82	3.96
지방교부세	60,249,497	-	-5.10
조정교부금등	13,493,958	-	-0.51
보조금	172,820,025	-	7.93
지방채	4,271,913	0.98	48.14
보전수입등및내부거래	40,868,375	9.42	3.45

자료: 지방재정365.

다음은 지방자치단체의 자립 능력을 나타내는 지표인 지역별 재정자립도 추이를 살펴보면 서울 및 수도권 일부를 제외한 나머지 지역은 재정자립도가

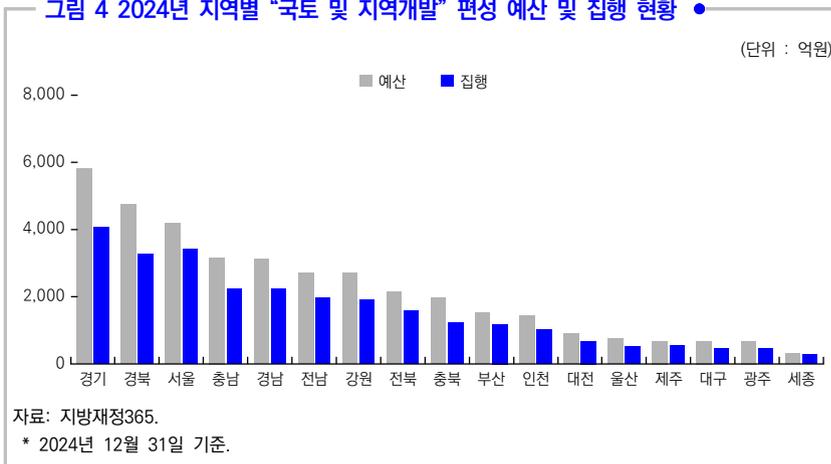
50%에 못 미치는 것으로 나타났다. 해당 지표는 100%에 가까울수록 재정운영의 자립능력이 우수함을 의미하나 비수도권의 경우 재정자립도 측면에서 수도권 대비 떨어진다는 사실을 알 수 있다.

그림 3 2024년 지역별 재정자립도 현황 및 추이



다음은 지방재정에서 건설업과 관련된 예산 규모와 집행 현황에 관한 내용이다. 아래 그림과 같이 가장 최근인 2024년을 기준으로 각 지역별 편성 예산 중 “국토 및 지역개발” 항목과 관련된 예산과 집행금액을 살펴보면 전반적으로 집행률이 떨어지는 상황임을 알 수 있다. 이처럼 지자체의 재정투자 집행률이 낮은 결과에 대해 다양한 원인이 고려될 수 있는데 주로 수요예측이나 사업비 산정 등 사업계획 단계에서의 예측치 차이, 사전절차 이행 등 절차적 누락, 기타 관리역량 부족 등을 주요 원인으로 볼 수 있다.

그림 4 2024년 지역별 “국토 및 지역개발” 편성 예산 및 집행 현황



또한 아래 표에서는 항목별 예산 중 “국토 및 지역개발” 항목의 집행현황이 2024년 기준 전체 평균값이 약 71.5%로 비교적 낮은 것을 확인할 수 있는데 이는 “사회복지”, “교육”, “과학기술” 등 평균 집행률이 90%를 상회하는 여타의 항목과도 차이가 있는 부분이다. 즉, 예산집행의 측면에서 “국토 및 지역개발” 부문의 예산집행의 효율성이 타 부문 대비 떨어진다는 사실을 의미한다.

**표 2** 2024년 각 지자체의 항목별 예산 대비 집행률 현황 히트맵

(단위 : %)

집행 비율	국토 및 지역 개발	환경	일반 공공 행정	산업 중소 기업 및 에너지	사회 복지	보건	문화 및 관광	농림 해양 수산	교통 및 물류	교육	과학기술	공공 질서 및 안전	기타
서울	81.3	74.0	74.8	74.5	94.8	91.2	81.8	87.1	87.7	96.9	80.8	86.4	85.8
부산	76.8	77.9	73.4	86.4	97.6	96.7	76.8	83.4	85.6	98.7	100	82.1	94.0
대구	65.9	72.9	67.0	88.3	97.6	96.3	79.5	79.7	81.1	97.1	99.8	52.9	78.7
인천	72.3	85.8	83.0	80.9	97.5	89.9	80.6	83.0	75.6	96.6	100	74.5	95.9
광주	68.1	84.7	94.4	88.8	97.1	95.5	81.1	86.4	76.8	99.4	99.9	51.2	88.4
대전	72.6	83.3	59.2	92.2	97.8	95.5	81.8	85.5	83.6	98.9	96.5	76.4	96.1
울산	68.6	80.9	69.7	86.4	96.3	93.8	82.2	84.5	69.8	98.8	84.2	67.3	98.0
세종	83.2	94.5	93.8	76.8	98.0	93.3	75.5	87.5	90.6	100	100	75.9	99.2
경기	68.4	83.8	66.3	69.0	97.4	94.0	78.5	87.5	79.3	92.5	82.2	73.6	95.2
강원	67.2	80.0	62.4	80.1	94.7	89.8	73.1	82.6	67.6	91.1	99.9	77.9	93.1
충북	63.6	77.7	60.7	80.1	95.8	88.8	69.3	81.8	74.5	96.2	-*	78.1	81.3
충남	70.6	86.1	68.9	78.3	95.8	90.8	73.5	82.2	75.7	93.4	100	82.0	95.4
전북	71.6	82.7	67.4	76.2	96.9	91.5	73.5	85.3	82.2	93.9	99.1	80.0	95.0
전남	70.3	81.9	62.9	80.7	94.7	88.2	71.0	84.0	81.0	89.5	99.7	81.7	85.1
경북	69.5	80.9	50.2	76.7	96.7	85.5	74.0	80.4	73.8	97.8	97.9	76.5	96.1
경남	69.1	81.9	67.0	85.3	95.6	92.1	75.6	85.3	79.2	88.6	99.2	80.3	91.5
제주	77.2	94.5	74.2	83.4	96.7	93.8	78.1	87.8	86.0	99.5	99.9	75.1	98.0
평균	71.5	82.5	70.3	81.4	96.5	92.2	76.8	84.4	79.4	95.8	96.2	74.8	92.2

자료 : 지방재정365.

\* 예산 및 결산 내역 없음.

#### IV. 시사점 및 정책제안

지방재정은 지역경제를 활성화의 핵심 요인으로 특히 건설업은 지자체의 신규 시장을 창출하는 기회로서 중요한 역할을 한다. 이에 본 고에서는 각 지자체별 최근 예산 및 집행 현황과 특히 “국토 및 지역개발” 항목의 집행률

에 대해 분석하였다. 그 결과 건설업의 실질 기여도가 대부분의 지역에서 양수(+)인 반면 지방재정의 “국토 및 지역개발” 항목의 예산 집행률은 낮은 수준임을 확인하였다. 이는 건설업이 지역경제 활성화에 긍정적으로 기여하고 있음에도 불구하고 예산집행의 효율성 측면에서는 미흡하다는 점을 시사한다. 따라서 지역경제에서 건설 부문의 예산 편성 및 집행의 효율성을 높이기 위해 다음과 같은 방안을 제시하고자 한다.

먼저 집행 효율화를 위해 예산집행 기준을 정비하고 관리체계를 강화할 필요가 있다. 정책적으로 우선순위를 설정한다면 지방재정의 신뢰도와 효율성 향상에 기여할 수 있을 것이다. 다음으로 지역 건설 관련 예산 배정을 최적화하기 위한 실행전략이 정립되어야 한다. 특히 고용 창출 및 지역 인프라 개발을 위해 민간 투자를 유도하는 등의 다양한 방식의 자치적인 방안 마련이 필요하다. 마지막으로 지자체 간 협력을 바탕으로 도시재생을 위한 지역 활성화 프로젝트 전략이 추진되어야 한다. 이를 위해 정부의 특별 예산 편성 및 확대, 회계 및 금융제도 개선 등의 지원정책을 고려할 수 있을 것이다.

참고문헌

1. 김세훈(2023), “신설 고속도로가 지역경제에 미치는 효과 분석”, Journal of Korean Society of Transportation, Vol. 41, No.1.
2. 양지숙, (2019), 지방자치단체 재정투자사업의 집행실패 원인 분석. 현대사회와 행정, 29(3), 29-57.
3. 조성제, (2019). 지역경제 활성화를 위한 도시재생법제 현황과 전망. 지방자치법연구, 19(4), 27-55.
4. 최달식, Le Hoal Long, 이영대(2013), “한국경제성장과정의 건설산업과 GDP의 관계 분석”, 한국건설관리학회 제14권 제6호.
5. 현대경제연구원, “세계 인구구조 분석: UN의 ‘2024년 세계인구전망 보고서’를 중심으로”, 20240730.
6. 지방재정365 : [www.lofin365.go.kr](http://www.lofin365.go.kr)
7. 통계청 : [kosis.kr](http://kosis.kr)
8. e-나라지표 : [www.index.go.kr](http://www.index.go.kr)